

## **Intervention de Pierre-Alain Muet à l'Assemblée nationale**

**Mardi 2 novembre 2010**

### **Projet de loi de finances pour 2011 Gestion des finances publiques et des ressources humaines**

#### **Commission élargie (Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire et Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République)**

**M. Pierre-Alain Muet**, *rapporteur spécial pour la stratégie des finances publiques et la modernisation de l'État, et pour la conduite et le pilotage des politiques économique et financière*. Mon intervention porte sur les deux programmes « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État » et « Conduite et pilotage des politiques économique et financière ».

La forte augmentation des crédits du premier de ces deux programmes résulte pour l'essentiel de la poursuite du déploiement du système d'information financière Chorus et de la mise en oeuvre de celui qui concerne la paye des fonctionnaires. Les autorisations d'engagement, de 291,4 millions d'euros, connaissent en effet une forte augmentation – de 58 % en 2011 – alors que les crédits de paiement demandés, 344,9 millions d'euros, sont également en hausse – de 11,4 % – par rapport à 2010.

Si la stratégie de performance du programme évolue afin de tenir compte des nouvelles mesures prises lors du conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010, je continue de regretter que le projet annuel de performance ne présente toujours pas d'indicateur mesurant l'activité de la direction du budget dans le respect de la norme de dépenses de l'État. Quand, monsieur le ministre, cet indicateur sera-t-il mis en oeuvre ?

Le coût de fonctionnement imputable au système Chorus s'élève à 77 millions d'euros jusqu'en 2013. Le rapport de performances 2010 donnait une évaluation plus faible – 55 millions – et ne prenait pas en compte les coûts, au-delà de 2012, d'un projet de plus d'un milliard d'euros. Les derniers travaux de la mission d'information sur la mise en oeuvre de la LOLF ont mis en évidence le fossé entre les effectifs initialement prévus pour faire fonctionner Chorus et les besoins réels des plates-formes – ce qui conduit à douter des hypothèses sur les gains d'effectifs attendus des centres de services partagés et des services facturiers. Certaines des difficultés apparues semblent s'être résorbées progressivement, mais il apparaît aussi qu'au-delà des problèmes techniques inhérents à un projet d'aussi grande envergure, la mise en place de Chorus a souffert de l'entrechoquement avec la mise en oeuvre de la RGPP et son cortège de modifications d'organisation affectant la vie quotidienne des fonctionnaires – cela nous a été confirmé lors de l'audition des représentants de la société SAP AG, éditrice du logiciel. Ce projet se veut la traduction de la LOLF, mais il est encore le sujet de la première des réserves substantielles de la Cour des comptes pour la certification des comptes de l'État en 2009. Pensez-vous, monsieur le ministre, que cette réserve sera levée pour les comptes 2010 ?

Dans le cadre de la deuxième phase de la RGPP, cent cinquante nouvelles mesures ont été annoncées le 30 juin 2010 ; elles visent à dégager 10 milliards d'euros d'économies supplémentaires d'ici à 2013, notamment par la poursuite du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite : la RGPP, qui aurait pu être une politique intelligente, a été dévoyée par cet objectif, qui s'est en pratique substitué à une réflexion approfondie sur les missions de service public.

La direction générale de la modernisation de l'État (DGME) a consenti des efforts en ce qui concerne la consultation préalable des usagers pour la définition des mesures visant à faciliter leur accès à l'administration, même si l'Association des usagers de l'administration, que j'ai auditionnée, parle d'un verre à moitié vide, ou à moitié plein. J'aurais souhaité que les mêmes efforts soient accomplis en direction des fonctionnaires. Or je constate que, dans le cadre de la mise en œuvre de la RGPP, la concertation avec les syndicats a été très faible, ce qui est d'ailleurs une constante de la politique gouvernementale. Les syndicats, que j'ai auditionnés l'an dernier, ont, dans leurs réponses à mes questions écrites, formulé les mêmes critiques à l'égard d'un processus auquel ils n'adhèrent pas sous cette forme, alors même qu'ils sont tous attachés à l'efficacité de l'action publique. On ne réforme pas la fonction publique contre les fonctionnaires. Je constate, une fois encore, le peu d'efficacité des économies réalisées dans la première phase de la RGPP, puisque le déficit public atteindra 152 milliards d'euros en 2010.

Par ailleurs, depuis le 4 mars 2010, nos concitoyens ont à leur disposition un nouveau service leur permettant de déclarer sur Internet, et en une seule démarche, la perte de plusieurs titres – carte nationale d'identité, passeport, certificat d'immatriculation d'un véhicule. Mais comment ne pas souligner, à la lecture du rapport de la DGME, les difficultés rencontrées par nombre d'entre eux, qui, lors du renouvellement de leur carte d'identité, doivent prouver leur nationalité française alors qu'ils la possèdent depuis de nombreuses années ?

J'en viens au programme « Conduite et pilotage des politiques économique et financière », dont les autorisations d'engagement s'élèveront à 925 millions d'euros en 2011, en baisse de 4,3 %, et les crédits de paiement à presque 909 millions d'euros, en hausse de 2,8 %. Il est à noter que la totalité du programme est désormais gérée sur Chorus.

Ce programme couvre un grand nombre d'administrations, mais je me limiterai à l'activité de l'inspection générale des finances (IGF). Cette année, monsieur le ministre du budget, je me suis tout particulièrement intéressé aux conditions dans lesquelles vous avez chargé, le 1<sup>er</sup> juillet dernier, le chef du service de l'IGF, M. Jean Bassères, assisté de trois inspecteurs des finances, d'une mission d'enquête sur l'affaire « Woerth-Bettencourt ».

Je me suis notamment interrogé sur le fait que vous ayez sollicité l'IGF, service administratif placé sous votre autorité, pour enquêter et statuer sur un acte présumé d'un ministre dans l'exercice de ses fonctions, lequel ministre était en l'occurrence votre prédécesseur. En effet, la lettre de mission adressée au chef de l'IGF demandait notamment d'apporter une réponse précise à la question suivante : « M. Éric Woerth, durant la période où il était ministre du budget [...], est-il intervenu pour demander, empêcher ou orienter un contrôle ? » Je considère que cette demande n'entre pas dans les missions d'une administration dépendante de l'exécutif, fût-elle un corps de contrôle : une telle mission ne peut relever que de l'autorité judiciaire ou du Parlement, par l'intermédiaire d'une commission d'enquête. Ainsi, M. Woerth n'a pas été entendu par l'IGF, alors qu'il l'aurait évidemment été par une commission d'enquête.

Cette démarche, à ma connaissance sans précédent – les anciens chefs de l'IGF que j'ai auditionnés me l'ont d'ailleurs confirmé –, est porteuse d'un risque : celui de l'instrumentalisation de l'IGF pour une mission qui, je le répète, ne relève pas d'un corps de contrôle dépendant de l'exécutif.

Qu'est-ce qui, avec ce précédent, empêchera dorénavant un ministre de demander au même service d'expertiser les actes de son prédécesseur ? Mes auditions de l'actuel chef de l'IGF et de certains de ses prédécesseurs ne m'ont pas fait changer d'avis : je pense que la demande formulée dans la lettre de mission dépassait les prérogatives habituelles de l'IGF.

**M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.**

...

Monsieur Muet, pour vous avoir entendu cette semaine dans l'hémicycle, je sais que votre numéro est parfaitement rodé ! Vous savez défendre des positions parfois agressives sur un ton parfaitement paisible, mais vos propos n'appellent pas moins des réponses fermes.

Pour la certification des comptes 2010, la levée de la réserve de la Cour des comptes apparaît problématique, puisque la dépense pour le déploiement de Chorus se terminera en 2011 et que ce système d'information englobera la comptabilité de l'État en 2012. On voit mal, dans ces conditions, comment la levée de cette réserve pourrait intervenir en juin ou en juillet. En revanche, pendant la phase de transition, il faut continuer d'améliorer la traçabilité dans des systèmes qui sont encore juxtaposés, ainsi que la qualité des données. Entre 2008 et 2010, le nombre d'écritures comptables contestables a diminué de 50 %. Nous sommes par conséquent en voie de normalisation et d'optimisation progressive de Chorus, dont je rappelle que son coût a été estimé à 1,1 milliard.

Sur la RGPP, nous avons un désaccord de fond. À mon sens, vous ne mesurez pas pleinement l'apport de ce qui est une véritable modernisation de l'État, ni sa contribution à l'évolution des services que l'usager est en droit d'attendre. Pour ma part, je constate que la première révision générale des politiques publiques, qui a supprimé 100 000 postes de fonctionnaires par non-remplacement d'un poste sur deux en cas de départ à la retraite, a été globalement acceptée. Ayons l'honnêteté de le reconnaître : cela tient en partie au fait que 50 % des économies réalisées ont été restituées sous forme de bonifications indiciaires ou de revalorisations salariales. Mais cela s'explique aussi par le fait que la mesure s'imposait avec la force de l'évidence.

L'objectif de la seconde campagne de RGPP, quasi identique à celui de la première, est d'environ 97 000 suppressions de postes. Si l'on songe aux mesures prises en Allemagne et plus encore en Grande-Bretagne, il apparaît clairement qu'en France, cette modernisation préserve les services publics et le périmètre de l'État. La gestion de l'après-crise, la réforme des retraites ou le plan de financement de la sécurité sociale, qui vise à réduire le déficit de 40 milliards, maintiennent l'essentiel de notre modèle social, grâce à la restitution de 70 % de l'effort sur les niches. Je rends hommage aux concepteurs de la RGPP : sur le terrain, je le répète, la qualité du service public n'a pas été altérée par sa modernisation.

Nous divergeons aussi en ce qui concerne le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF). On peut évidemment contester la décision politique du ministre qui a souhaité la saisir, mais il me semble difficile, surtout à vous, monsieur Muet, de remettre en cause le caractère professionnel, sincère, voire intraitable d'un corps auquel vous avez vous-même appartenu. Les hauts fonctionnaires qui y travaillent disposent, dans l'exercice de leurs missions, de tous les moyens nécessaires pour mener à bien leurs investigations. Certes, leurs travaux diffèrent de ceux d'une commission d'enquête parlementaire, qui exige une prestation de serment et qui travaille au grand jour. Mais, dès lors que le Parlement n'a pas choisi cette voie, la séparation des pouvoirs impose au Gouvernement de s'abstenir de tout commentaire. Quant à la voie judiciaire, j'ai cru comprendre en lisant la presse que des magistrats instructeurs seront chargés de faire toute la lumière sur l'affaire. L'IGF a pleinement joué son rôle, sans créer aucune forme de jurisprudence particulière. Elle s'est

contentée de contrôler l'action des services, conformément à ses missions, et de vérifier l'existence d'interventions éventuelles. À cet égard, je suis en complet désaccord avec votre analyse.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Pour avoir lu le rapport de l'IGF et ses annexes, je peux certifier que l'inspection a répondu précisément à toutes les questions qui lui étaient posées, sans sortir de ce cadre, ce qu'elle n'avait d'ailleurs pas à faire.

Par ailleurs, au même titre que les rapporteurs, j'ai eu connaissance d'un décret d'avance en faveur du ministère des affaires étrangères, pour plusieurs centaines de millions d'euros. Les dettes que l'État a contractées à l'étranger ne pouvant être acquittées *via* Chorus, le seul logiciel qui permette de le faire se trouve au ministère des affaires étrangères, ce qui explique qu'il soit ainsi sollicité, même pour des dettes qui ne le concernent pas en propre. Reste que, ce véhicule n'étant pas satisfaisant, il importe de trouver une autre solution.

**M. François Baroin**, *ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État*. Sur ce point, monsieur le président, je partage votre point de vue, et je vous remercie de votre mise au point sur le rapport de l'IGF. Ses annexes contiennent des documents couverts par le secret fiscal, mais dont vous avez pu prendre connaissance en tant que président de la Commission des finances. Vous avez ainsi pu porter un regard objectif sur le dossier. Je répète que, par ses travaux, le corps de l'IGF fait honneur à l'administration française.